

BOLETÍN DEL MONITOR / 20 de septiembre de 2021

La participación de actores extranjeros en la Convención Constitucional

Número 9

Monitor Constitucional CEP

Desde los orígenes del constitucionalismo, los procesos constituyentes han sido concebidos como la máxima expresión de la soberanía nacional. Sin perjuicio de lo anterior, la historia ha evidenciado como actores extranjeros han participado en procesos constituyentes, muchas veces con resultados muy positivos. El actual proceso constituyente chileno no escapa a esta realidad. De hecho, la presencia de actores extranjeros ha sido una constante en estos meses preliminares de funcionamiento de la Convención Constitucional (CC).

En esta novena edición del Boletín del Monitor damos cuenta de esta experiencia en procesos constituyentes en el pasado y en épocas recientes. Luego revisamos la experiencia de los actores extranjeros en lo que va del trabajo de la CC. Después, examinamos los espacios de participación que las propuestas de reglamento abren o cierran a los actores extranjeros. Finalmente, formulamos algunas observaciones sobre la participación de éstos en el trabajo de la CC.

1 / Procesos constituyentes y actores extranjeros: ¿un oxímoron?





EN NUESTRO IMAGINARIO COLECTIVO, UNA CONSTITUCIÓN ES EL PRODUCTO DE LA VOLUNTAD LIBRE

de un país en ejercicio de esta soberanía, que busca darse un documento que refleje sus complejidades sociales y que sienta las bases articuladoras de su convivencia política. Como señaló hace siglos John Locke, las constituciones son “(...) la expresión última de la decisión voluntaria del pueblo de entrar en sociedad para hacer un sólo pueblo, un sólo cuerpo político, bajo un sólo gobierno supremo.”

Esto explica que, salvo por casos excepcionales que suelen ser calificados como ejemplos de *constitucionalismo impuesto* y que generalmente son consecuencia de situaciones de ocupación extranjera o de dictaduras, los procesos constituyentes son vistos como una actividad exclusivamente nacional y de carácter insular. No en vano el preámbulo de la que tal vez es la más famosa de las constituciones del mundo comienza declarando: “Nosotros, el pueblo (...) por la presente promulgamos y establecemos esta Constitución para los Estados Unidos de América”. Esto, con el objeto de reafirmar que se trata de un proceso constituyente que le pertenece sólo a la nación. Por eso, sugerir la participación de extranjeros en lo que se considera el ejercicio paradigmático de la soberanía podría parecer a primera vista contradictorio.

Sin embargo, ya en la antigua Grecia encontramos el caso de extranjeros que tuvieron a su cargo la redacción de una constitución para distintas polis, como Solón para Atenas o Platón para Siracusa. Sin ir más lejos, en nuestro país una de sus principales constituciones es también obra de un extranjero: la constitución liberal de 1828 tuvo como uno de sus principales autores al español José Joaquín de Mora.

Esta influencia externa en los procesos constituyentes puede variar en forma considerable caso a caso. Por ejemplo, el borrador de la Constitución de Kenia de 2010 fue redactado por un comité de siete expertos, tres de los cuales debían por ley ser extranjeros. Otro ejemplo es la Constitución de Túnez de 2014. Si bien ésta fue redactada por una asamblea de más de doscientos tunecinos, una multiplicidad de organizaciones transnacionales asesoró a la asamblea durante todo su proceso constituyente. En esta colaboración internacional al proceso tunecino destacaron desde actores como la Unión Europea o el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, hasta

organizaciones no gubernamentales vinculadas a partidos políticos alemanes y norteamericanos, como las fundaciones Konrad Adenauer, Hans Seidel y Carter Center.

2 / Actores extranjeros en la Convención Constitucional



TENIENDO ENTONCES EN CUENTA QUE LA PRESENCIA EXTRANJERA no es extraña en procesos constituyentes, deberíamos preguntarnos cómo ha sido ésta en nuestro proceso.

Durante las primeras semanas de funcionamiento de la CC, las comisiones provisorias realizaron una gran cantidad de audiencias públicas, que fueron anteceditas por amplias convocatorias. La Comisión de Derechos Humanos tuvo especial interés en oír a personas e instituciones extranjeras, para lo cual invitó a “organizaciones y comunidades de Defensa y Promoción de Derechos Humanos y de la Naturaleza, o de cualquiera de los ámbitos de especial protección o grupos históricamente vulnerados, cuya misión así lo señale. **Sean estas de carácter nacional o internacionales**”, y a “**expertos y expertas independientes con mandatos internacionales**”. Lamentablemente, al cierre de esta edición del Boletín del Monitor Constitucional todavía no se publicaban las actas y sistematizaciones de esta última comisión, ya que solicitó una prórroga hasta el próximo 11 de octubre para la entrega de su trabajo.

De acuerdo con la información contenida en las actas de las sesiones de las restantes comisiones provisorias y en las “cuentas dinámicas” de la Mesa Directiva ante el Pleno, la participación de actores extranjeros en la CC ha tenido dos modalidades. Una ha sido la participación directa por medio de convenios, audiencias públicas y envío de documentos o propuestas. La otra ha sido una participación indirecta, mediada por instituciones nacionales con las cuales los actores extranjeros han suscrito alianzas de apoyo técnico y/o financiero.

Participación directa de actores extranjeros

A la fecha es posible identificar a los siguientes:

Actores institucionales	Mecanismos de participación
Centro Nansen para la Paz y el Diálogo	Presentación en audiencias públicas.
Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA)	Presentación en audiencias públicas. Remitió al Pleno documentos sobre reglamentos, participación ciudadana y mecanismos de desbloqueo en el debate.
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)	Presentación en audiencias públicas. Ofrecimiento de apoyo técnico a la Convención por medio de reunión con la Presidenta.
Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)	Convenio con el gobierno para entregar apoyo técnico a la Convención.
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	Presentación en audiencias públicas. Contratación de asesor para Comisión de Participación y Consulta Indígena.
Red de Desarrollo Territorial de América Latina y El Caribe (Red DETE/ALC)	Presentación en audiencias públicas.
Red de Mujeres Filósofas de América Latina de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)	Presentación en audiencias públicas.
Sistema de Naciones Unidas	Memorando de entendimiento con la Convención celebrado con la Mesa bicéfala.

Por su parte, dos académicos extranjeros expusieron ante la Comisión de Reglamento: Rosalind Dixon, profesora de la University of South Wales, y Tom Ginsburg, profesor de la University of Chicago (para conocer otras contribuciones de ambos al proceso constitucional chileno, puede consultarse [aquí](#) y [aquí](#), respectivamente).

Participación indirecta por medio de alianzas con instituciones nacionales

En esta sección se identifican instituciones nacionales que proveyeron insumos para el trabajo de la CC, y que cuentan con apoyo financiero o técnico de organizaciones extranjeras. Estos insumos fueron entregados directamente en audiencias públicas a las comisiones provisorias o como apoyo a algunos convencionales en la elaboración de propuestas de reglamento.

Entre estas instituciones se encuentran algunos grupos de interés: Alianza Humboldt (organizaciones nacionales unidas con el objeto de proteger el Archipiélago de Humboldt), Cabildo Constituyente (plataforma digital de debate, opinión e información acerca del proceso constituyente chileno), Movimiento por el Agua y los Territorios (MAT) (movimiento social que persigue la derogación del actual Código de Aguas), y Red Chile Despertó Internacional (red de organizaciones territoriales, autónomas y autoconvocadas de la sociedad civil, integrada por asambleas, cabildos, colectivas y agrupaciones, en distintas ciudades del mundo, comprometidas en apoyar las demandas populares y las movilizaciones sociales en Chile y Ngulu Mapu).

También hay centros de estudios. En este grupo destaca la presencia de fundaciones ligadas a partidos políticos alemanes que tienen alianzas formales con ciertas corporaciones y fundaciones académicas chilenas. La siguiente tabla detalla el rol de estas fundaciones y de sus socias chilenas en la CC:

Friedrich Ebert-Stiftung	Friedrich Naumann	Hanns Seidel-Stiftung	Henrich Boll-Stiftung	Konrad Adenauer-Stiftung
<ul style="list-style-type: none"> Fundación que apoya las fuerzas democráticas y progresistas del país. Busca promover el análisis y debate sobre políticas públicas, y apoyar procesos de intercambio con experiencias internacionales para el mundo de la política y la sociedad civil organizada, procurando además un acercamiento fructífero entre ellas. Como fundación, se guían por los valores de la justicia social y la solidaridad. Socios en Chile: <ul style="list-style-type: none"> Democracia Viva. Instituto Igualdad. Rumbo Colectivo. 	<ul style="list-style-type: none"> Organización política No Gubernamental (ONG), dedicada a la revaloración del Liberalismo como filosofía; a través del fomento de la Democracia, la Economía de Mercado, el Estado de Derecho y los Derechos Humanos y Civiles. Socios en Chile: <ul style="list-style-type: none"> Fundación Para el Progreso (FPP). Horizontal. Libertad y Desarrollo (LyD). 	<ul style="list-style-type: none"> Fundación que tiene por objeto la promoción de la economía social de mercado, la descentralización y fortalecimiento de los gobiernos regionales y locales, y la formación de nuevos liderazgos. Socios en Chile: <ul style="list-style-type: none"> Fundación Chile Descentralizado. Fundación Piensa. Idea País. Instituto de Estudios de la Sociedad (IES). Instituto Libertad. Instituto Res Pública. 	<ul style="list-style-type: none"> Fundación que se centra en fomentar los valores políticos de la ecología y el desarrollo sustentable, los derechos de las mujeres y la democracia de género, la democracia y la participación ciudadana, la diversidad de medios y una opinión pública crítica, la integración económica y equidad sociopolítica en los contextos de los procesos de globalización. Socios en Chile: <ul style="list-style-type: none"> Fiscalía del Medio Ambiente (FIMA). Fundación Decide (Convergencia Social). 	<ul style="list-style-type: none"> Fundación que tiene por objeto fomentar los principios de Paz, Libertad y Justicia a través de la educación cívica y formación política. Promueve y preserva la democracia liberal, la economía social de mercado y el desarrollo y la consolidación de un consenso de valores. Socios en Chile: <ul style="list-style-type: none"> Chile Transparente. Instituto Desafíos de la Democracia (IDD). Fundación Chile Descentralizado. Fundación Multitudes. Observatorio Nueva Constitución (ONCO).

En síntesis, durante estos poco más de dos meses de funcionamiento de la CC, la participación internacional directa en el proceso ha sido intensa, si bien todavía no se encuentra disponible la información completa por la demora en la publicación de los registros correspondientes. Atendida esta práctica, cabe revisar ahora cómo se está discutiendo la participación de actores extranjeros en los reglamentos.

3 / La participación de extranjeros en las propuestas de reglamentos



LA CC COMENZÓ A DISCUTIR LAS PROPUESTAS DE REGLAMENTOS elaboradas por las comisiones provisorias, con el propósito de aprobarlos a fines de este mes. Algunas de estas propuestas abren espacio para la participación directa de extranjeros en el proceso, otras establecen ciertos requisitos y otras excluyen su intervención.

Participación extranjera por medio de convenios con la Convención Constitucional

Como hemos analizado en otras ediciones del Boletín, si bien la Mesa Directiva está compuesta por una Presidencia, una Vicepresidencia y siete Vicepresidencias Adjuntas, hasta el momento el rol protagónico lo ha tenido lo que hemos denominado Mesa bicéfala, es decir, aquella compuesta solamente por la Presidenta y el Vicepresidente electo por el Pleno (sobre la distribución y operación del poder ejecutivo en la CC antes del informe de la Comisión de Reglamento, [ver Boletín del Monitor N°7](#)).

Cabe recordar que, una vez que las distintas comisiones provisorias terminaron sus propuestas específicas de reglamentos, correspondía a la Comisión de Reglamento llevar a cabo la compilación y sistematización de todas ellas, así como velar por la coherencia e integridad entre las mismas. La Comisión de Reglamento envió esta sistematización al Pleno por medio de un informe. En este informe, además, explica las razones por las cuales excluyó de la sistematización los reglamentos provenientes de las comisiones de Ética, Participación Popular y Participación Indígena. Estos no fueron integrados, sino que fueron remitidos individualmente al Pleno para su votación. Nos referiremos a las propuestas de la Comisión de Participación Popular y de Participación Indígena más abajo. Antes, lo que señala el informe de la Comisión de Reglamento.

Respecto de la posibilidad de celebrar convenios con actores extranjeros, dicho informe distingue entre atribuciones de la Presidencia y atribuciones de la Mesa Directiva. A la Presidencia se le otorgaría competencia para representar a la CC en la celebración de convenios o acuerdos con otros órganos del Estado, universidades u organismos de la sociedad civil. Si bien la regla propuesta no hace mención al origen o procedencia de esas universidades u organizaciones, las atribuciones de la Mesa Directiva permiten concluir que para ciertos convenios con extranjeros, debe ser ésta -y no la Presidencia por sí sola- quien los suscriba a nombre de la CC. Esto se puede desprender de las atribuciones con las cuales contaría la Mesa Directiva como, por ejemplo: "Celebrar convenios o acuerdos con organismos públicos o privados, **nacionales o internacionales**, con el objeto de garantizar que su funcionamiento considere, en sus bases fundamentales, criterios y medidas de descentralización, permitiendo que cada habitante de Chile, o que cada chileno o chilena residente

en el extranjero, tenga posibilidades reales de tomar conocimiento de su cometido, como, además, realizar propuestas y ser oído u oída.” Es decir, en materias relacionadas con el funcionamiento descentralizado y de participación de chilenos en el extranjero se requeriría la aquiescencia de la Mesa Directiva.

Sobre esta atribución de celebrar convenios, la propuesta sistematizada de reglamento faculta a las comisiones temáticas de la CC para sugerir acuerdos y convenios a la Mesa Directiva y presentar objeciones respecto de aquellos suscritos. En el primer caso, los convenios sugeridos deben estar orientados a facilitar el trabajo de las comisiones y su despliegue territorial. En el segundo, se amplía la posibilidad de presentar objeciones más allá del despliegue territorial, a situaciones en que estos instrumentos entorpezcan la ejecución de los fines de la CC o el cometido de las comisiones temáticas.

Ahora bien, y apartándose de este esquema general de potestades para representar, celebrar y objetar convenios, el reglamento propuesto por la Comisión de Participación Indígena crea una Comisión de Derechos de Pueblos Indígenas y Plurinacionalidad. Esta última comisión tendría entre sus facultades “establecer alianzas o convenios de colaboración con Universidades públicas o privadas, municipalidades, **Organismos nacionales e Internacionales de Derechos humanos o Derechos indígenas**, u otras Instituciones pertinentes”.

Participación extranjera por medio de asesorías

El reglamento sobre asignaciones de las y los convencionales así como el instructivo del Comité Externo de Asignaciones, regulan la contratación de personal de apoyo al trabajo convencional (ver este instructivo [aquí](#)). Estas regulaciones no excluyen la posibilidad de contratar personal de apoyo extranjero (para más información en materia de asignaciones [ver Boletín del Monitor N°6](#)).

Participación de extranjeros por medio de mecanismos de participación ciudadana

A nivel general, la propuesta de reglamento de la Comisión de Participación Popular contempla ciertos principios que harían posible la participación de extranjeros. Por ejemplo, el principio de “participación amplia e inclusiva”, ordena velar por el acceso universal de las personas a los distintos mecanismos de participación. Asimismo, el principio de “diversidad y pluralismo” prescribe que “todas las personas contarán con igualdad de condiciones para participar mediante los mecanismos que este reglamento contempla”. A nivel de convocatoria, esta propuesta de reglamento utiliza una fórmula abierta, invitando a participar a “grupos organizados, movimientos sociales, juntas de

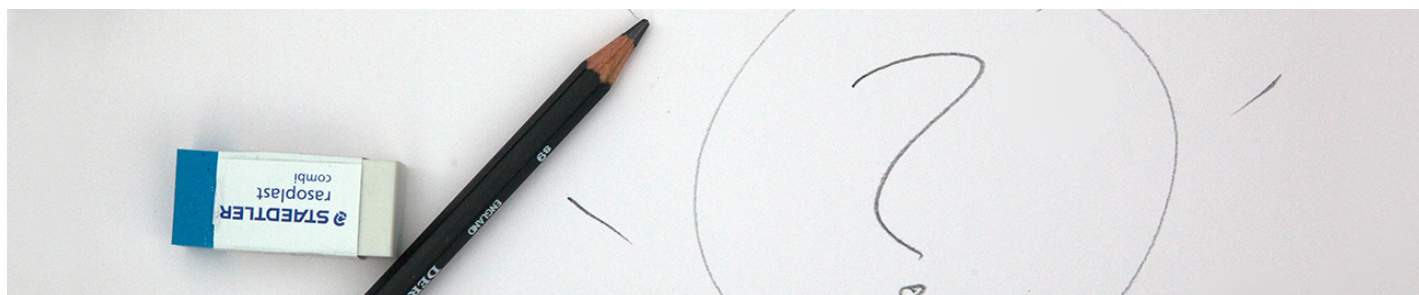
vecinos, asociaciones gremiales, sindicatos, comunidades y asociaciones indígenas, clubes deportivos, personas naturales y, en general, toda clase de personas jurídicas de hecho y de derecho”, sin mencionar la nacionalidad de los convocados.

Restricciones: iniciativa popular de normas constitucionales y participación indígena

La apertura que se viene describiendo se reduce, sin embargo, en el caso de un mecanismo específico: las iniciativas populares de normas. En la propuesta de reglamento de la Comisión de Participación Popular se limita el universo de personas legitimadas para presentarlas, al exigir la suscripción de 7.000 firmas como requisito de admisibilidad. Además, si la iniciativa popular reúne 15.000 firmas y proviene de cuatro regiones distintas del país, recibirá el mismo tratamiento que la propuesta de reglamento le otorgue a las iniciativas de las y los convencionales.

Estas firmas únicamente pueden ser de chilenos y chilenas, sea que residan en el país o en el exterior, y extranjeros con residencia en Chile. No hay actores extranjeros que residan en el exterior. Y en el caso de la participación indígena, la propuesta correspondiente considera la intervención de “todos los pueblos y naciones preexistentes al Estado de Chile”. Esto también hace suponer que los actores extranjeros están excluidos.

4 / Algunas observaciones



EN ESTA ETAPA DE ESTRUCTURACIÓN, LA CC HA CONTADO CON LA PARTICIPACIÓN DE DIVERSOS ACTORES EXTRANJEROS. Esta primera etapa está llegando a su fin con la dictación del reglamento permanente. Al cierre de esta edición del Boletín se han presentado 1.128 indicaciones a las propuestas reglamentarias. Con todo, es posible que la participación de extranjeros no sólo continúe, sino que aumente cuando se discutan los contenidos

de la nueva Constitución. Por esto, la reglamentación que en definitiva se apruebe debe regularla bien. Las que vienen son algunas observaciones a este fin.

En lo referido a la colaboración por medio de convenios, la propuesta confiere a la Presidencia un grado importante de discrecionalidad para celebrar acuerdos, salvo en el caso excepcional en que se requiere la actuación de la Mesa Directiva en estas materias específicas: la descentralización de su trabajo y la participación de chilenos y chilenas en el territorio nacional y extranjero. Sería deseable ampliar este papel de la Mesa Directiva respecto de los convenios nacionales e internacionales que tengan por objeto asesorar a la CC o a alguno de sus órganos en la deliberación de contenidos (en contraste con aquellos de pura gestión o protocolares). Una mayor presencia de la Mesa Directiva generaría mejores condiciones en la evaluación de los costos y beneficios de esta clase de acuerdos, y un mayor control entre pares.

En cuanto al rol que les cabría a las comisiones permanentes en esta materia, llama la atención el carácter que se le otorga a la futura Comisión de Derechos de Pueblos Indígenas y Plurinacionalidad sobre las demás comisiones temáticas. Mientras estas otras comisiones pueden tener cierta injerencia a través de la Mesa Directiva, esa comisión especial podría celebrar directamente convenios y acuerdos con actores nacionales y extranjeros, sin mediación de la Mesa Directiva. ¿Qué justifica este trato privilegiado?

Finalmente, en lo referido a iniciativas populares de normas constitucionales, es una buena cosa que no se esté excluyendo la participación de extranjeros en su elaboración. Esta permitirá distintas miradas, experiencias e, idealmente, solvencia técnica tras las iniciativas que se presenten. Con todo, esto será así siempre y cuando exista transparencia, de tal manera de reducir al máximo posible las asimetrías de información sobre los intereses que subyacen en dichas iniciativas.